

SAPRIN / EL SALVADOR

LA PRIVATIZACIÓN DEL SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN EL SALVADOR

RESUMEN

La privatización del servicio de distribución de energía eléctrica

Introducción

Las privatizaciones en El Salvador se inscriben en el conjunto de reformas institucionales contenidas en los Programas de Estabilización Económica (PEE) y de Ajuste Estructural (PAE), desde los cuales se buscaba la liberalización de la economía a través de la desregulación de precios y la apertura externa, y la redefinición del papel del Estado mediante un proceso de privatización y de focalización del gasto público.

La orientación de las reformas institucionales del sector público se fundamenta en la crítica persistente, que se ha realizado sobre la intervención pública en la actividad económica¹; al principio se enfatizaba en las distorsiones en precios y cantidades derivadas de la acción del Estado, luego la crítica se desplazó hacia la dicotomía entre la “ineficiencia” en la asignación pública de los recursos frente a la “siempre eficiente asignación privada”. En este plano, el enunciado de las reformas institucionales planteaban como principal desafío el logro de un Estado más pequeño y eficiente², se buscaba incrementar la “confianza en el mercado y en el sector privado” a partir de las “dudas y desconfianza hacia la administración y planificación” del sector público.

En la línea de las reformas institucionales en El Salvador se impulsó la implementación del Programa de Modernización del Sector Público --que también incluía la “modernización” del sector energía--. En el enunciado de dicho programa se plantea reestructurar la burocracia del Estado para hacerla más eficiente y reducir sus costos; despojar al Estado de aquellos activos y funciones que están relacionados con el suministro de servicios públicos que el sector privado puede asumir de manera rentable y ayudar a establecer los marcos institucionales, legales y regulatorios que fomentarían la inversión privada.

Aunque las reformas institucionales se presentaron con la viñeta de “modernización del Estado”, en la práctica éstas se tradujeron en la generación de condiciones para propiciar la privatización de las empresas públicas, y con ello la transferencia al sector privado de los bienes y servicios producidos o distribuidos por el Estado. Desde los organismos financieros multilaterales se planteaba la importancia de las privatizaciones como una condición básica para el crecimiento de la productividad y el mantenimiento de la competitividad de la economía; el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sostenía que la privatización de los servicios públicos permitiría “situar al país estratégicamente en la economía global y el desarrollo de proyectos de infraestructura para promover las exportaciones”³.

¹ Ver Rosales, Osvaldo (1990): El Debate sobre Ajuste Estructural en América Latina, p. 4, enero, ILPES, Santiago.

² En el plano teórico y desde la perspectiva de los PAE, las reformas a la gestión y el manejo del sector público buscaban: aumentar el ahorro del sector público, mejorar la efectividad de la inversión pública y la revisión de las prioridades de los planes de inversión pública., y reducir y/o hacer más eficiente el tamaño del Sector Público. Ver Rosales, Osvaldo, Op Cít.

³ BID (1997): "El Salvador Country Paper" Departamento de Operaciones Regionales II. División por país

El proceso de privatización

El proceso de privatización en El Salvador dio inicio en 1989, con la “reprivatización de la banca”⁴. Ésta se presentó como una exigencia indispensable para liberalizar el sistema financiero, condición que aunada a la apertura comercial y estabilidad macroeconómica⁵ permitirían alcanzar adecuados niveles de crecimiento de la economía nacional.

Así, con la privatización de la banca nacionalizada se inauguró la **primera generación** en los procesos de reforma económica. En este contexto, y desde el enfoque que desarrollaron las administraciones Cristiani (1989-1994) y Calderón (1994-1999), la privatización se proponía reducir el tamaño del Estado, disminuir el déficit fiscal, prestar mejores servicios y proveer al Estado recursos inmediatos, los cuales serían utilizados para cancelar la deuda a corto plazo e invertir en infraestructura social o gasto social⁶.

La **segunda generación** de reformas (entre 1990 y 1993) aparece con la venta de empresas del Estado que no producían estrictamente servicios públicos, tales como las cementeras, los hoteles y los ingenios, entre otras. Las ventas de estos activos públicos, conjuntamente con los ingresos de la reprivatización de la banca, escasamente generaron dos millones de colones⁷, cantidad mínima si consideramos que en el caso de la privatización bancaria ha sido el Estado, a través del Banco Central de Reserva (BCR), quien asumiera el saneamiento de la cartera morosa que reportaba la banca anteriormente nacional, que se valoró en aproximadamente de un mil 700 millones de colones⁸.

Desde 1993 se comienza a preparar el marco legal y el diseño de los mecanismos de implementación de la **tercera generación de reformas**, aunque es a partir de 1996 cuando se inicia con la privatización de los servicios públicos como la distribución de energía eléctrica, las telecomunicaciones y las pensiones. Merece destacar una curiosa coincidencia en el interés expresado por las compañías transnacionales –especialmente en el ámbito de las telecomunicaciones y energía-- en la adquisición de las empresas públicas salvadoreñas, y el énfasis puesto en los organismos financieros multilaterales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Banco Interamericano de Desarrollo) en la necesidad de privatizar dichos servicios.

Se prevé que con la finalización del proceso de privatización de la transmisión y generación de energía eléctrica se continuará con otros servicios públicos como la seguridad social y la distribución del agua potable, principalmente; aspectos que en la actualidad están siendo debatidos por diferentes sectores sociales, económicos y políticos del país.

3, borrador junio.

⁴ Ver: SAPRIN (2000): El impacto de los Programas de Ajuste Estructural y Estabilización Económica en El Salvador, Cap. II. Liberalización del Sistema Financiero, San Salvador.

⁵ Análisis Editorial "La privatización: el fanatismo económico de la modernización", Revista ECA de la UCA No. 593, marzo de 1998.

⁶ Ibíd

⁷ Ibíd

⁸ Ver: SAPRIN (2000), Op Cít.

El marco institucional y regulatorio

Con el arribo del segundo gobierno de ARENA, se crea por Decreto Ejecutivo⁹ la Comisión Especial para la Modernización del Estado, dejando con ello establecidas las bases legal e institucional para el proceso de "Modernización del Sector Público"¹⁰.

Los objetivos del Programa de Modernización del Sector Público enunciaban los siguientes propósitos: a) reorientar el papel del Estado hacia las actividades que le corresponden en una economía de mercado, b) cambiar la cultura de la Administración Pública para orientarla a valores y actitudes de servicio al público, transparencia y responsabilidad, c) lograr incrementar la cobertura, calidad y eficiencia de los servicios y acciones de la Administración Pública y, d) lograr el funcionamiento de mecanismos de control de la sociedad sobre los productos y decisiones de la Administración Pública.

El primero de los servicios considerados en el proceso de privatización fue la distribución de la energía eléctrica. Desde 1991 se comienza a establecer el marco legal y las condiciones institucionales que posibilitarían la venta de estas empresas públicas, el primer paso se da con la formulación del Anteproyecto de Ley para privatizar el servicio¹¹, que termina en 1993, y a partir de entonces se comienzan a crear las condiciones para la privatización, lo que finalmente se realiza en 1995.

A manera de precedente, en 1986 La Ley Transitoria de la Administración de Empresas Eléctricas¹² determinó a favor de la devolución de las empresas distribuidoras de energía eléctrica al Sector Público (CEL) después de 50 años de haber estado concesionadas a empresas privadas; sin embargo, ocho años después la misma CEL prepara las bases¹³ para la reconversión de la administración del servicio de distribución de energía eléctrica, a través de un la creación de un Plan Integral de Gestión del Servicio Público de Distribución¹⁴, el cual establecía la necesidad de que las empresas retornasen al sector privado y se establecía el mecanismo a través del cual se podría transferir a los trabajadores, empleados y funcionarios del sector, parte del capital de las sociedades distribuidoras. Esto se plasmó en las posteriores legislaciones para legitimar la participación accionaria de los/as trabajadores/as del sector.

En este contexto, la Central Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), constituía el principal ente generador, transmisor y distribuidor de energía eléctrica en el país, seguido por la Compañía de Alumbrado Eléctrico de San Salvador (CAESS) --cuya función básica era la distribución de energía eléctrica--. Los pasos fundamentales para llevar a cabo la privatización del servicio se iniciaron con la reestructuración de CAESS, que consistió en la creación de dos empresas: la Empresa Eléctrica de Oriente (EEO) y Del Sur, que inicialmente se desarrollaron sin activos propios y subsidiadas desde CAESS, hasta

⁹ Decreto Ejecutivo No. 97 del 1 de noviembre de 1995.

¹⁰ Folleto informativo del Programa y de la Comisión publicado por el Ministerio de Economía, 1996.

¹¹ Según entrevista con el Lic. Wilfredo Flores Jefe del Departamento de Comunicaciones de CAESS.

¹² Decreto Legislativo No. 511 del 13 de noviembre de 1986

¹³ La Ley Transitoria para la Gestión del Servicio Público de Distribución de Energía Eléctrica, aprobada por decreto legislativo del 22 de septiembre de 1994.

¹⁴ Acuerdo Ejecutivo No. 283 del 22 de febrero de 1996. Ver: Reporte de NOTICEL, agosto de 1997.

finales de 1996 que se crearon condiciones para que éstas se independizaran. Por otra parte, se crea una empresa para la zona occidente del país denominada Compañía de Luz Eléctrica de Santa Ana (CLESA) y se constituye la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET)¹⁵, como el ente público responsable de asegurar el cumplimiento de las leyes aplicables y regulaciones relacionadas con los sectores electricidad y telecomunicaciones en el país.

La SIGET se define como una institución autónoma cuya máxima autoridad es el Superintendente General, nombrado por el Presidente de la República, el cuál serviría por un período de 7 años¹⁶. Las responsabilidades de la SIGET incluyen la fijación de tarifas máximas para los usuarios/as finales del sector residencial con bajo consumo de electricidad que demanda un período transitorio (plantado inicialmente en un año, desde donde se iría disminuyendo el subsidio), la aprobación de las tarifas establecidas por los distribuidores en sus propias áreas, hacer cumplir los requisitos regulatorios del sector de electricidad y penalizar por el incumplimiento a dicha regulación, así como resolver conflictos entre los operadores y presentar los correspondientes Reglamentos a su ley de creación a fin de que fueren aprobados por la Presidencia de la República.

Posterior a la Ley de creación de la SIGET, se aprueba la Ley General de Electricidad¹⁷ que viene a sustituir a la Ley de Servicios Eléctricos de 1936¹⁸. La nueva Ley, según se suscribe, tiene como principal objetivo "promover un mercado de electricidad competitivo en El Salvador"¹⁹, con lo cual define el rol de la SIGET en la operación del Mercado Mayorista y la coordinación del transporte de energía desde las plantas generadoras, así como la seguridad y la calidad de servicio, la operación de la red de transmisión, e informar a los participantes en el mercado sobre los efectos económicos de las transacciones en el mercado regulador del sistema.

La Ley General de Electricidad también establece un “esquema de competencia abierta” para desarrollar la generación termoeléctrica en El Salvador, según ciertas interpretaciones de la ley, dicho proyecto no requiere de aprobación específica del Órgano Legislativo sino sólo de ser registrados ante la SIGET; sin embargo, a finales de 1998, fue presentado un Anteproyecto de Ley a la Asamblea Legislativa proponiendo la privatización de la generación de energía eléctrica, empezando por la generación de energía termoeléctrica²⁰. A partir de esta ley se espera que las generadoras vendan energía a través del mercado mayorista de electricidad, el cual consistirá de un mercado de contratos y un mercado regulador del sistema, basado en un sistema de oferta y demanda de energía.

¹⁵ Ley de creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones, del 12 de septiembre de 1996, Decreto Legislativo No. 808,.

¹⁶ No obstante, a pocos meses de haber sido nombrado el primer Superintendente fue destituido por el mismo Presidente de la República.

¹⁷ Decreto Legislativo No. 843, del 10 de octubre de 1996.

¹⁸ En este año se otorgaron las concesiones a las empresas privadas para distribuir la energía eléctrica.

¹⁹ Según referencia de NOTICEL, agosto de 1997.

²⁰ Según información brindada por el responsable de la sección de información y bibliotecas de la Asamblea Legislativa.

En febrero de 1997 se aprueba la Ley de Creación del Fondo de Inversión Nacional en Electricidad y Telecomunicaciones (FINET)²¹, y en julio de 1998 se aprueba la Ley del Fondo de Inversión de Electricidad y Telefonía²², en cuyos considerandos destaca “que los servicios de electricidad y telefonía, son factores determinantes para el desarrollo económico y social de la población, por lo que es necesario dictar las normas para asegurar la más amplia cobertura de los mismos en todo el territorio nacional y en especial a los sectores rurales y los de menos ingresos de la población”.

El FINET nace con un patrimonio propio y siendo administrado por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador (FISDL), aunque la representación legal del FINET le correspondería al Presidente del Consejo de Administración del FISDL, también se relacionaría con los órganos del Estado a través del Ministerio de Economía.

El FINET tiene entre sus atribuciones: subsidiar la construcción y mejoramiento de la infraestructura para el suministro de energía eléctrica y la prestación de servicios de telefonía en las áreas rurales de bajos ingresos; subsidiar el consumo de energía eléctrica y de los servicios de telefonía en áreas rurales de bajos ingresos, siempre que estos sean de beneficio comunal; y considera como beneficio comunal los consumos de energía eléctrica asociados a proyectos de extracción, bombeo, y rebombeo de agua y los inmuebles utilizados para la prestación de servicios de educación y salud, cuando estos sean propiedad o estén bajo la administración de las comunidades, independientes de la forma en que se hayan constituido u asociado.

En abril de 1997 se aprueba la Ley para la venta de acciones de las Sociedades Distribuidoras de Energía Eléctrica²³, en base de la cual se distribuye en porcentajes la participación accionaria por cada empresa, siendo un 75% para inversores mayoristas, y el resto para trabajadores/as del sector, con otro porcentaje para la bolsa de valores local. Posteriormente, con la aprobación del Decreto Legislativo No. 47 se faculta a la CEL a fijar el precio de las acciones para los trabajadores en un equivalente al 80% del valor en los libros al momento de efectuar la transferencia.

La estructura del sector eléctrico

El Ministerio de Economía es el ente responsable a nivel normativo de la conducción del sector energía, y la CEL es la institución autónoma responsable de generar y distribuir la energía eléctrica en el país²⁴. La CEL posee y opera las plantas generadoras de energía eléctrica más grandes del país, posee y opera el sistema de transmisión de alto voltaje, administraba como las empresas públicas de distribución que fueron retomadas en 1986, cuando terminó la concesión que el Estado había dado a compañías privadas de

²¹ Decreto Legislativo No. 960, del 5 de febrero de 1997.

²² Decreto Legislativo No. 354, del 9 de julio de 1998.

²³ Decreto Legislativo No. 1004, del 10 de abril de 1997.

²⁴ Evaluación del Sector Infraestructura de Energía Eléctrica y telecomunicaciones realizado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional Misión El Salvador, febrero de 1990.

distribución de energía eléctrica. La CEL estuvo encargada de la venta de productos de petróleo de la refinería privada (antes del proceso de privatización de la distribución de energía), del establecimiento de las tarifas eléctricas, la definición de los límites de autoridad de las empresas de servicios y problemas relacionados eran manejados por el Comité Económico del Gobierno.

CEL construyó cuatro plantas hidroeléctricas entre 1954 y 1982, desarrolló el sistema de transmisión de alto voltaje que ahora une a casi todo el país, construyó plantas a base de combustible de petróleo y proyectos geotérmicos. Además de su propio sistema de distribución, CEL administraba las otras redes de distribución del país constituidas por 7 empresas, que participaban con el 87.5% de la distribución total de energía eléctrica, siendo el 12.50% restante el distribuido directamente por CEL.

A mayo de 1993 el sector de la distribución de energía eléctrica estaba compuesto por cinco empresas, cuatro de las cuales (CAESS, CLESA, CLES, CLEA) estaban constituidas como sociedades anónimas, siendo su accionista mayoritario CEL, y una quinta empresa, DISCEL, encargada de la distribución rural, esta última se articulaba como una de las siete gerencias de CEL y, por tanto, estaba sometida al régimen de instituciones autónomas del sector público.

En el proceso de reestructuración del sistema de generación y distribución de energía eléctrica de CEL, para 1996 sus ventas totales tuvieron una cobertura del 94% con relación a la cantidad de energía demandada en ese año por el mercado nacional²⁵. El sistema de transmisión de energía durante fue objeto de dos amplios y exhaustivos programas de reconstrucción, rehabilitación, ampliación y expansión durante 1996, lo que implicó un significativo monto de inversión por parte de CEL para reconvertir el sistema.

Las empresas que quedaron al final del proceso de reestructuración del sistema de distribución de energía eléctrica fueron: Compañía de Alumbrado Eléctrico de San Salvador S.A. de C.V (CAEES), Compañía de Luz Eléctrica de Santa Ana S.A. de C.V (CLESA), Distribuidora de Electricidad del Sur S.A de C.V (DELSUR) y Empresa Eléctrica de Oriente S.A de C.V. (EEO). Finalmente, cada una de estas cuatro empresas era propietaria de una red de distribución orientado su servicio regionalmente: CAEES en la región centro-norte, DELSUR en la región centro-sur, CLESA en la región occidental y EEO en la región oriental; y en su conjunto absorbieron las diferentes zonas de electrificación rural de CEL.

A fines de 1996, las cuatro empresas reestructuradas en el servicio de distribución de la energía eléctrica quedaron funcionando con perfiles muy específicos a partir de sus radios de acción y sus antecedentes. En cuanto a la cobertura de los clientes figura en primer lugar CAEES, luego DEL SUR, CLESA y EEO respectivamente; el mismo patrón se repite con el número de personal empleado, con la particularidad de que CAEES brindaba la mayor parte de su cobertura a población rural y al ámbito industrial del país.

²⁵ Cantidad medida en Megahertz: GMh, *Ibíd.*

CUADRO No. 1
Estructura del mercado de distribución de energía eléctrica
1996

RUBRO	CAESS	DELSUR	CLESA	EEO
Número de clientes	369,535	182,713	178,326	119,826
Número de empleados	624	266	336	179
<i>Millones de US \$</i>				
Nivel de ventas	56.9	40.3	46.5	14.2
Ganancias netas	5.2	2.3	2.9	1.7
<i>% de ventas por sector de consumo de energía eléctrica</i>				
Residencial	35.14	39.91	33.11	57.53
Comercial	15.18	16.21	11.39	17.05
Industrial	43.37	31.21	42.30	14.62
Otros	6.31	12.67	13.20	10.80

FUENTE :Elaboración propia en base a datos facilitados por CEL.

En cuanto al nivel de ventas, durante 1996, CAESS registró el mayor nivel de facturación seguida por CLESA, luego DELSUR y finalmente EEO; y sus ganancias netas también mantienen la relación, CAESS registra el mayor monto, representando el 42.97% de la suma de las ganancias netas de las cuatro empresas, seguido por CLESA con un 23.96%, DELSUR con un 19% y EEO con un 9.09%.

En lo que a venta por sector de consumo se refiere, en el sector residencial, EEO registra la mayor cobertura en términos relativos, con un 57.53%, también sobresale en su cobertura al sector comercial; mientras que en el sector industrial, CAESS registra la mayor cobertura con un 43.37% de su distribución de energía, dada su presencia preeminente en la zona urbana del país.

La venta de las empresas distribuidoras de energía eléctrica

En abril de 1997 se abrió el proceso de licitación²⁶ de las empresas, el 20% de las acciones de las empresas distribuidoras serían reservadas para los trabajadores del sector o bien para "inversionistas prioritarios". La firma Dresdner Kleinwort Benson distribuyó información a las partes que podrían estar interesadas en adquirir participaciones mayoritarias en EEO, CAEES, CLESA y DELSUR y realizó las sesiones de venta el 20 de enero de 1998, su precio base fue conocido solamente por las 6 firmas interesadas en la compra y el capital contable de las cuatro empresas ascendía a 1,240.364.026 colones²⁷.

²⁶ CEL promovió la licitación "servicios de asesoría Financiera para la venta de acciones de las sociedades distribuidoras de energía eléctrica", a la cual tres empresas consultoras internacionales presentaron propuesta, siendo electa Dresdner Kleinwort Benson en sesión de Junta Directiva N° 2703 de fecha 22 de mayo de 1997; mientras que a nivel local, la Corporación Ahorromet colaboró con la asesoría para el proceso de venta.

²⁷ Según la revista NOTICEL y la Sección El Financiero de La Prensa Gráfica en un artículo aparecido el 20 de enero de 1998: "Venta millonaria de distribuidoras eléctricas".

Los montos de las ventas facturadas en el ejercicio del último año (1996) y las ganancias netas de las empresas, que ascendían entre las cuatro a 12.1 millones de colones, representaban un enorme atractivo para los inversionistas; pero a la vez dejan una imagen en proyección de la ganancia que CEL dejaría de percibir con la privatización de estas empresas.

Las empresas inversionistas que participaron en la subasta fueron: El Salvador Distribution Group, ENERSAL C.A., Electricidad de Centroamérica S.A. de C.V., AES El Salvador Ltd, Unión Fenosa Desarrollo y Acción Exterior S.A/Empresa Distribuidora Eléctrica Regional S.A., ENDESAR/Energy Power Perú S.A. Cada una apostaron al 75% de las acciones totales de cada empresa ya que el otro 20% quedaba destinado a los/as trabajadores del ramo y el 5 % restante a la bolsa de valores local.

Según información difundida en enero del 1998, por dirigentes del Sindicato de Trabajadores/as de CEL²⁸ de los 244.9 millones de colones en acciones preferenciales reservadas para los trabajadores se habían vendido 242 millones, o sea el 96.8 % de las acciones dirigidas al sector trabajador preferencial: CEL y ES Eléctrica, quienes a diferencia de los demás trabajadores/as podían tener acceso a acciones de cualquiera de las cuatro compañías. Mientras que según el sindicato de CEL²⁹, en CAESS se dejó de vender un total de acciones de 1.5 millones de colones y en DELSUR un equivalente a medio millón debido a que algunos trabajadores optaron por no comprar, por lo que el residuo fue subastado en el mercado local.

Finalmente, se consumó la venta de las cuatro distribuidoras de Energía Eléctrica, por un total de US \$ 586 millones de dólares, siendo adquiridas de la siguiente forma: CAESS y EEO, comprada por ENERSAL C.A. de Venezuela, por US \$ 297 millones³⁰; DELSUR, comprada por Electricidad de Centroamérica S.A. de C.V, de Chile, por US \$180 millones; CLESA, comprada por AES El Salvador Limited, de Estados Unidos, por US \$ 109 millones. El restante 25% de acciones de las tres distribuidoras eléctricas se vendieron de la siguiente manera: trabajadores de CEL el 20%, Bolsa de Valores el restante 5%.

A la fecha no es conocido el informe oficial que especifique el monto de ingresos totales producto de esta generación de privatización, ni del proceso que se siguió en la venta de las acciones de los trabajadores, ni de las que están manejándose en la bolsa de valores. Según información obtenida en la SIGET, existe una dependencia en esta Superintendencia que se encarga de dar seguimiento al proceso de venta y movimiento de acciones de las distribuidoras en la Bolsa de Valores.

Principales resultados e impactos de la privatización de la distribución de energía eléctrica

²⁸ Declaraciones del Secretario de ATCEL del día 20 de enero de 1998 aparecidas en La Prensa Gráfica, sección El Financiero.

²⁹ Ibid anterior.

³⁰ Según fuentes de CEL y SIGET.

La calidad del servicio

Esgrimiendo el argumento de la ineficiencia de la administración pública en la provisión del servicio de la distribución de energía eléctrica se justificó la venta de las empresas del Estado, en este sentido se preveía con la administración privada una mejora en la calidad, cobertura y el coste del servicio; sin embargo, la evaluación de la reforma no presenta mejoras significativas en ninguno de los tres aspectos.

Previo a la privatización, la calidad de este servicio público era muy discutible, esto por los bajos niveles de inversión y la no renovación de sus equipos realizados antes de ser asumidas por la CEL. Pese a que esta institución absorbe la deuda pendiente de las empresas privadas concesionadas y los costos derivados de su reconversión y reestructuración --con el fin de que éstas presentaran altos niveles de rentabilidad para hacer atractiva su venta³¹--, las empresas privatizadas no han proveído servicios de mayor calidad.

A pesar de la existencia de un ente regulador y supervisor para el monitoreo de la prestación del servicio, como la SIGET, los/as usuarios que han presentado demandas a organismos no gubernamentales como el Centro para la Defensa del Consumidor (CDC)³², manifiestan anomalías que van desde facturaciones indebidas por lecturas no correctas de medidores, suspensiones del servicio sin previo aviso, cortes frecuentes en el suministro del fluido eléctrico, fallas en la dinámica sostenida de la energía entre otras, pero principalmente, cobros excesivos.

Valoraciones de CAESS y DELSUR sobre la supervisión desarrollada por la SIGET indican que ésta se ha reducido a auditorias, centradas en aspectos contables y administrativos, lo cual refleja la carencia de instrumentos de monitoreo y seguimiento integral de qué hacer de las empresas, de manera que puedan convertirse en herramientas del control de calidad que redunden en un eficiente servicio para la población usuaria.

Esta percepción se ve reforzada en los resultados de una encuesta realizada por uno de los principales matutinos nacionales, publicada en septiembre de 1999, donde el 81% de la población encuestada a nivel nacional opina que el servicio privatizado no es de mejor calidad que antes.

La cobertura y el acceso del servicio

Dada la escasa información disponible y el poco tiempo transcurrido desde el proceso de privatización de estas empresas, un análisis comparativo sobre el nivel de acceso y cobertura del servicio sería muy superficial; no obstante prevalece entre la población la percepción de que no se refleja un incremento en la cobertura ni en el acceso de mayor número de población, ya que el mayor énfasis de las empresas se ha focalizado en

³¹ Ver las cifras y los niveles de rentabilidad que presentaron las empresas luego de ser retomadas por el Sector Público a través de CEL, presentadas en el capítulo 2 de esta parte de la investigación.

³² Ver en la página siguiente el cuadro de denuncias del CDC y su clasificación durante 1998.

readecuar su funcionamiento y comenzar un proceso de recuperación sostenida en su inversión.

Pese a que las empresas distribuidoras de energía eléctrica manifiestan no disponer de una base de datos desagregada por sexo, la actual estructura de usuarios/as registra un 80% de hombres y apenas un 20% de mujeres, esto nos permite inferir el limitado acceso de las mujeres a los recursos, la propiedad de viviendas y los negocios.

Los sectores participantes en el ejercicio de consulta, entre ellos directivas comunales urbanas, rurales y mujeres, coincidieron en plantear que durante este período las mujeres de los sectores sociales de menores ingresos han sido más afectadas, dado su doble o triple rol (jefa de familia–proveedora, ama de casa y participante en las labores y gestiones comunales), dado que en el 80% de los casos estudiados en los Talleres de Consulta, las mujeres tuvieron que incrementar su jornada doméstica hasta en un 20% adicional (3 horas de trabajo extra), para tratar de sustituir o ahorrar el consumo de este tipo de energía. Esto influye en el detrimento de su calidad de vida y profundiza las desigualdades genéricas.

El precio del servicio

El incremento de tarifas es evidente, al comparar el incremento ocurrido entre la década de los ochenta (12.20%) y la de los noventa (86.76%) experimentamos un aumento de más del 700 %, situación que se vuelve más dramática a partir de 1995.

La variación en las tarifas entre el período de la “modernización del sistema” (1996 y 1998) afecta en forma diferenciada a la población, según el nivel de consumo. En este período se tiene un incremento promedio del 47.2% en el rubro de menor consumo y de 24.3% en los mayores, lo que implica que la mayor parte de la población, que se ubica en los menores rangos de consumo, es quien se ve mayormente afectada con el incremento en las tarifas de energía eléctrica.

Al analizar por separado la variación en las tarifas por cada una de las empresas, encontramos que en los tramos de menor consumo, EEO y CLESA registraron mayores niveles de incremento tarifario --50.1% y 46.1%, respectivamente--; mientras que CAESS registró el menor incremento con un 28.6%, aunque también impacte en mayor medida a la población de escasos recursos, que se ubica en los tramos de menor consumo de energía eléctrica.

Esta situación contrasta con la variación de tarifas que se registra en los tramos de mayor consumo en los cuales tampoco se carga el IVA. Para el tramo de 550 Kwh., que corresponde a un número reducido de clientes, principalmente empresas industriales, comercio y servicio se registra un decremento en el nivel tarifario; CAESS reporta una reducción del 6.5%. Además, estas empresas se benefician con la posibilidad de cambiarse de entre proveedora, dados sus altos niveles de consumo.

El impacto de la privatización del servicio de energía eléctrica en la calidad de vida de mujeres y hombres de distintas edades es evidente, y resulta más agravado cuando lo relacionamos con la situación de pobreza en que vive la mayoría de los hogares, dada la cifra de 234 mil hogares sin capacidad de cubrir sus necesidades mínimas alimentarias³³, lo cual en términos de distribución de ingresos se refleja en el hecho que un 20% de los hogares más ricos reciben el 50% de los ingresos totales generados en la economía nacional, mientras el 20% más pobre escasamente recibe el 5%³⁴.

Caso especial es el suscitado con las comunidades rurales que se congregan en lo que se denomina PLANSABAR, Plan de Abastecimiento de Agua Potable para Comunidades Rurales, donde la energía eléctrica era subsidiada por el sector público para que se pudiera generar agua potable para ellas. Con la privatización del servicio de distribución de energía fueron seriamente afectadas dado que se les incrementó el costo del servicio eléctrico hasta en un 200 y 300%, tarifas que son pagadas colectivamente a través de la organización comunal en cada una de las comunidades pertenecientes a este Plan.

Esta situación de las tarifas eléctricas se dio pese a que en el artículo 23 de la Ley del FINET se plantea que dicho fondo subsidiará el pago de este servicio para las comunidades, pero esto no fue regulado ni viabilizado oportunamente por los entes responsables desde el gobierno. Esta situación ha generado conflictos entre las comunidades y las empresas que exigen les sea pagado el servicio a costos de mercado, planteando incluso amenazas de suspenderlo, lo que a pesar de haber generado un movimiento social y organizado de las comunidades rurales, con el apoyo de entes como el CDC que han presionado por su solución, no se había resuelto a la fecha de presentación de los resultados de este trabajo.

La eficiencia en la provisión del servicio

Con la privatización de los servicios públicos se buscaba elevar el ahorro estatal derivado de una mayor eficiencia, del aumento de las tarifas de los servicios públicos y la eliminación de la práctica de los subsidios; a casi dos años de la venta de las empresas distribuidoras de energía eléctrica, la prometida eficiencia resulta discutible.

El ahorro que se esperaba obtener a través de la privatización de este servicio resulta una ficción dados los gastos de reconversión y de funcionamiento que ha conllevado la creación de la SIGET. Por otra parte, para garantizar la prestación del servicio de energía eléctrica en zonas no rentables, se mantienen subsidios a las empresas privatizadas que se financian con fondos sociales, con lo cual se cae cualquier argumentación que busque justificar la eficiencia de las empresas proveedoras del servicio.

En lo que al subsidio respecta, aunque la intención inicial fue suspenderlo gradualmente en el lapso de un año, con la meta de *sincerar* los precios (calcular montos reales de los precios) bajo acuerdos iniciales entre la SIGET y las cuatro empresas distribuidoras, sobre la base de la mínima rentabilidad que para las empresas representa el llevar la

³³ Ver: Moreno, Raúl (1999): Alternativas para El Desarrollo No. 57, enero-febrero, FUNDE.

³⁴ *Ibíd.*

electricidad a zonas rurales y marginales urbanas del país, el Estado tuvo que crear un Fondo destinado para este tipo de ampliación de servicio. Adicionalmente, se siguió subsidiando el consumo de energía eléctrica domiciliar de montos de consumo menor a través de un fondo social, dados los costos de comercialización de las empresas que representaban un incremento drástico en las tarifas.

Como segundo gran objetivo de la privatización se buscaba mejorar el costo la efectividad de la inversión pública y la revisión de las prioridades en los planes de inversión, lo que resulta contradictorio dado que los ingresos vía privatización del servicio de distribución de energía eléctrica han sido orientados fundamentalmente al gasto corriente del sector público. A su vez, el balance coste-beneficio de la privatización en materia de la privatización de este servicio, refleja un discutible efecto positivo en las finanzas públicas, dados los costos de supervisión y subsidio social, aunque todavía es muy prematuro medirlos cuantitativamente.

El adelgazamiento del Estado y el fomento de la competencia

En cuanto al propósito de reducir el tamaño del Estado vale señalar que un significativo número de trabajadores/as pasaron a formar parte del sector privado; no obstante, en otros espacios ramas el sector público expandió el número de plazas y el nivel de contratación, además de la creación de nuevas instituciones para enfrentar los efectos de estas medidas (SIGET y Fondos Sociales). En consecuencia, la reducción del tamaño del sector todavía no muestra una reducción significativa.

En relación a la búsqueda de apertura de mercado y libre movilidad de clientes entre las cuatro empresas en competencia en el país, los resultados son mínimos ya que la clientela en disputa entre las empresas distribuidoras es aquella que tienen acceso a una movilidad, que le permite optar por una de las cuatro empresas y representa apenas un 20% de la cartera de usuarios/as. En este grupo se las grandes empresas industriales, de comercio y servicio, a las cuales les resultaría rentable invertir en movilizar equipos y operaciones a otras zonas fuera de su jurisdicción, mientras que el 80% restante no tienen posibilidad alguna de movilidad o cambio, aunque tuvieran serios cuestionamientos al servicio que están recibiendo. Esto representa un importante desafío al esquema de libre competencia buscado precisamente como propósito central de esta medida.

A diferencia de la primera generación de reformas que ha sido ampliamente criticada por la falta de transparencia en su manejo e implementación, en esta segunda generación hubo más debate público al respecto; sin embargo, la percepción más generalizada de la población consultada evidencia que las medidas a implementar, el marco regulatorio, el funcionamiento de la Superintendencia, los criterios de supervisión, la regulación de las tarifas, entre otros hechos, no fueron informados ni conocidos suficientemente por la opinión pública; por lo que muchos sectores sociales continúan percibiendo una falta de transparencia en el manejo de estos procesos y una nula participación de la sociedad civil en la toma de decisiones y la orientación de los mismos.

Repercusiones en la capacidad productiva y reproductiva de mujeres y hombres

Si consideramos que además del ámbito productivo de la economía, que es reflejado en el sistema de cuentas nacionales, en la dimensión económica existe también un ámbito reproductivo, donde se reproduce la vida material que hace posible el que los seres humanos podamos subsistir. Este ámbito que por la forma de socialización y de cómo se va construyendo el ser mujer y el ser hombre en nuestras sociedades es considerado femenino aunque se registra participación también masculina, no es considerado como generador de valor económico, a pesar de la funcionalidad y viabilidad que le da al sistema económico.

Tomando en cuenta además, de que en este ámbito se invierten en cada hogar y familia decenas de horas de trabajo para hacer posible esta reproducción de la vida material, dicha funcionabilidad en la organización de la vida social que refleja lo que se denomina una “doble jornada” en el caso de las mujeres que además de ser proveedoras (que realizan un trabajo remunerado), realizan trabajo doméstico (ámbito reproductivo), esto se ve también afectado por medidas económicas como las desarrolladas por los PAE.

Medidas como la privatización del servicio de distribución de energía eléctrica reflejan que para paliar los incrementos en las tarifas, las mujeres principalmente tienen que invertir mayor tiempo de trabajo para sustituir la energía eléctrica por otro tipo de energía como la leña, que implica más horas de trabajo doméstico; o bien, extender las horas de trabajo productivo para obtener mayor nivel de remuneración, con lo que se alude a la situación de desigualdad social y económica que existe entre mujeres y hombres.

A partir de los resultados obtenidos en algunos talleres³⁵ en los que se ha reflexionado sobre el quéhacer de las mujeres, éstas refieren que su jornada doméstica en el último año se ha visto afectada, observando un incremento de sus labores en un 20 ó 30% como resultado del incremento observado en las tarifas de servicios públicos y de los productos de primera necesidad.

Aunque esta situación implica un detrimento en la calidad de vida de mujeres y hombres, representa una situación todavía más dramática para las mujeres, que cuentan ahora con menos tiempo para dedicarlo al descanso, la recreación o bien a su formación. Esto porque precisamente realizan actividades ligadas a ámbitos reproductivos que no son valorados económicamente, pero que si son esenciales para la vida individual y social.

Repercusiones en la situación de los recursos naturales y el medio ambiente

La medición del impacto de esta reforma en los recursos naturales y la situación ecológica del país resulta difícil, dada la poca o casi nula información sobre la situación de los mismos, la carencia de un sistema de valoración económica de los mismos y la falta de indicadores de calidad que nos permitirían visualizar sus repercusiones e impactos.

³⁵ Memorias de talleres sobre trabajo productivo y reproductivo realizadas por el MAM., Secretaría de la Mujer, de CRIPDES, y de FUNDACAMPO.

La preocupación por el destino de los recursos hídricos fue planteada en diferentes momentos durante la consulta a diferentes sectores realizada en el ejercicio SAPRIN, sobre todo por la amenaza que la población percibe en cuanto a un proceso de privatización del agua en marcha, ante lo cual diferentes sectores participantes plantearon la necesidad de construir alternativas a esta medida en términos de construir una Política Nacional para una gestión integral de los recursos hídricos.

En el caso de la distribución de energía eléctrica el impacto al medio ambiente ha sido indirecto pero no por ello menos importante de tomar en cuenta, ya que según la información cualitativa recibida en los talleres con diferentes sectores sociales rurales y sub-urbanos, el consumo de leña ha aumentado³⁶ debido al incremento en las tarifas de energía eléctrica, lo que se traduce en una importante presión sobre los recursos naturales y el medio ambiente, dado el alto nivel de deforestación nacional; además, de la contaminación por combustión, que afecta la salud de la población y se refleja en el incremento de las enfermedades de las vías respiratorias.

Reflexiones generales frente a la privatización

Se propone una readecuación en el marco regulatorio del ente supervisor que especifique el proceso de supervisión desde una visión integral y con indicadores de eficiencia, que tomen en cuenta salvaguardar la calidad del servicio, la ampliación de la cobertura con criterios de equidad social, más allá de los simple controles y auditorias contables hacía las empresas, o de manera reactiva a las denuncias planteadas por usuarios y usuarias.

Que la participación accionaria de trabajadores y trabajadoras sea garantizada a partir de una reglamentación que les permita mantener su personaje de participación más allá de las reglas del mercado y de la dinámica de la bolsa de valores, lo que tendría que ser revisado y reglamentado a través de la SIGET.

La creación y funcionamiento de mecanismos de participación ciudadana que permita un flujo transparente de la información y la incidencia de la población en la toma de decisiones, sobretudo cuando el proceso de privatización se proyecta en este año a la venta del proceso de transmisión y generación de energía eléctrica lo que implica los recursos naturales del país y el destino de mujeres y hombres empleados en el sector que en la mayoría de los países del mundo es considerado un sector estratégico para el desarrollo: el sector de energía.

Finalmente y dada la preocupación expresada en las diferentes jornadas de consulta y retroalimentación de este trabajo desarrolladas por el ejercicio SAPRIN sobre esta temática, se proyecta la construcción participativa de alternativas a los procesos de privatización de servicios públicos como el agua, en el sentido de coordinar y concertar cono red ciudadana esfuerzos por diseñar e implementar una Política Nacional de Gestión

³⁶ Si se toma en cuenta que según el último censo de población de 1992, casi el 50% de la energía utilizada para cocinar alimentos es en base a combustión de leña.

Integral de los Recursos Hídricos en el país, dada la importancia vital del agua como parte sustancial de la vida y del ecosistema tanto a nivel nacional como internacional.